

02

Santiago Lago Peñas

Universidade de Santiago de Compostela y Funcas



La reforma de la financiación autonómica y el pacto catalán

El acuerdo de financiación autonómica entre el PSC y ERC otorgaría a Cataluña una mayor autonomía fiscal y un modelo similar al sistema foral del País Vasco y Navarra. La Agencia Tributaria de Cataluña gestionaría la recaudación, y se establecería una contribución limitada a la nivelación interterritorial, siguiendo el “principio de ordinalidad” para no alterar su posición fiscal. Este pacto, requiere aprobación legislativa, plantea riesgos, como reducir la capacidad de respuesta ante crisis asimétricas y fragmentar la política tributaria. Su aplicación incentivaría a otras regiones a solicitar un régimen similar, impactando el equilibrio fiscal nacional y el modelo de descentralización.

Introducción

El 30 de julio de 2024, el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) alcanzaron un acuerdo para lograr la investidura del candidato socialista a la Generalitat catalana (PSC y ERC, 2024). Una parte central del mismo se refiere a la financiación de la Generalitat. El acuerdo refuerza notablemente su autonomía, hasta el punto de minimizar el espacio tributario de la Administración central en Cataluña. Además, los análisis preliminares (De la Fuente, 2024b) apuntan hacia una reducción sustancial de los flujos redistributivos interregionales, con Cataluña como gran beneficiada del cambio. En todo caso, el documento deja cuestiones importantes abiertas, lo que complica la cuantificación precisa y obliga a simular escenarios alternativos, en función de hipótesis sobre varios elementos del acuerdo. Además, su cumplimiento pasa necesariamente por cambios legislativos en legislación orgánica, lo que obliga a un proceso deliberativo en el Congreso de los Diputados y mayorías absolutas en un escenario de alta fragmentación de voto.

El objetivo de este artículo es analizar el acuerdo y sus implicaciones. Para ello, se sintetizan sus elementos fundamentales, se revisan sus consecuencias financieras potenciales, se apuntan otros efectos económicos derivados del acuerdo y, finalmente, se discuten algunas de sus implicaciones sobre el Estado autonómico.

El contenido del texto

En lo que atañe a la financiación autonómica, el acuerdo entre PSC y ERC plantea como objetivos centrales la plena autonomía financiera del gobierno autonómico catalán, el protagonismo de la bilateralidad en las relaciones entre la Generalitat y el gobierno central, y el incremento

sustancial de los recursos para Cataluña por la vía de la reducción de su contribución a la nivelación interterritorial. Para lograr esos tres objetivos se acuerdan los siguientes dos cambios fundamentales sobre el modelo vigente:

- a. La sustitución de la Agencia Tributaria estatal (AEAT) por la Agencia Tributaria de Cataluña (ATC) para la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los impuestos soportados en Cataluña, con un aumento sustancial de la capacidad normativa para la Generalitat. Un proceso que se haría de forma progresiva, comenzando por el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) en 2025.
- b. Para compensar esa retirada de la Administración central, se plantea la creación de una “aportación catalana a las finanzas del Estado” que tendría dos componentes: la aportación a la financiación de los gastos de la Administración central y una aportación a la nivelación interterritorial (“a la solidaridad” en el texto del acuerdo que estaría limitada por el criterio de no reordenación (“principio de ordinalidad” en el texto). Esto significa que la posición de Cataluña en el *ranking* autonómico antes y después de la nivelación debe ser la misma.

La combinación de los dos vectores nos sitúa en un escenario de concertación tributaria, próximo al sistema foral del País Vasco y Navarra; lo que no es óbice para señalar algunas diferencias. Primera, en este caso se contempla, de forma cuantitativamente abierta, que Cataluña siga aportando a la nivelación interterritorial. Y segunda, el alcance final de las competencias normativas en el plano tributario que la Generalitat podría asumir no se concreta. Ambas indefiniciones tendrían que resolverse mediante un proceso de

negociación posterior y de aprobación legislativa, algo que añade incertidumbre a su aplicación.

La profundidad del cambio pactado obligaría a modificar legislación orgánica en el Congreso de los Diputados; lo que exige el respaldo de al menos 176 diputados. Un umbral que podría ser difícil de alcanzar dada la diversidad de posiciones políticas en torno a la financiación autonómica.

Las consecuencias financieras del acuerdo

Esa falta de concreción aludida en la sección anterior hace imposible determinar con precisión el impacto que podría tener la aplicación efectiva del acuerdo. Lo que sí se puede hacer es cuantificar escenarios dependiendo de los valores que tomasen algunos parámetros; fundamentalmente, la llamada aportación por solidaridad. De la Fuente (2024a) muestra algunas simulaciones sobre el impacto económico para las haciendas catalana y española. Se supone que la contribución a la solidaridad sería una función del objetivo de reducción del déficit fiscal cuantificado por la Generalitat en 2023. Según sus cálculos, a medio plazo el impacto se situaría en el intervalo que va de 6.600 a 13.200 millones de euros, lo que elevaría la financiación homogénea per cápita del gobierno autonómico entre un 25 y un 50 %, partiendo de un índice por habitante ajustado de 101 en 2022.

Fernández Leiceaga y Lago Peñas (2024) adoptan un enfoque alternativo en sus simulaciones. En concreto, en el documento se asignan a la hacienda catalana todos los ingresos soportados en su territorio en 2022 y se supone que esta contribuye a los gastos de la Administración central en proporción a su producto interior bruto (PIB). La hacienda catalana aumentaría sus ingresos netos en 5.280 millones de euros y su índice de

financiación por habitante ajustado aumentaría hasta 120, siendo 100 la media. Si la contribución a los gastos de la Administración central se calculase en proporción a la población, las cifras anteriores aumentarían hasta 9.037 millones de euros y 135, respectivamente. En ambos casos, si se incorporase una contribución a la solidaridad, la cifra se reduciría proporcionalmente. Por ejemplo, si la aportación de Cataluña a la nivelación interterritorial en el nuevo sistema fuese del 50 % de su aportación al sistema actual, el trasvase de recursos a la hacienda catalana sería de 2.641 millones con un cupo calculado según PIB; y de 4.519 millones si se estimase a partir de la población de Cataluña.

|
Si la aportación de Cataluña a la nivelación interterritorial en el nuevo sistema fuese del 50 % de su aportación al sistema actual, el trasvase de recursos a la hacienda catalana sería de 2.641 millones con un cupo calculado según PIB; y de 4.519 millones si se estimase a partir de la población de Cataluña
|

Adicionalmente, los autores proporcionan resultados para un hipotético escenario de generalización del sistema de concierto a todas las comunidades autónomas. Sin nivelación y suponiendo que los cupos territoriales se reparten en función del PIB, los cambios en la financiación por habitante ajustado serían disruptivos. La financiación de la Comunidad de Madrid pasaría a tener un índice de 151 respecto a la media y Extremadura, que se sitúa en el extremo opuesto en capacidad fiscal, caería a 67. Illes Balears alcanzaría un índice de 134.

En síntesis, ninguna reforma hasta la fecha habría tenido un impacto tan intenso sobre la posición relativa de una comunidad autónoma.

Efectos económicos adicionales de los sistemas de concierto

Los efectos de naturaleza económica derivados de la extensión de los sistemas de concierto en España no se agotan en sus efectos financieros inmediatos aproximados en el apartado anterior. En particular, hay que tener presentes los siguientes riesgos y problemas (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2024):

- La Administración central afronta hoy un déficit estructural para financiar tanto sus propias competencias, que también son muy importantes y requieren de cobertura presupuestaria suficiente, como para cumplir con compromisos de pago insoslayables (García Díaz, 2024). En el primer caso, hablamos de las transferencias a la seguridad social y las mutuas de funcionarios para financiar las pensiones; de bienes públicos fundamentales como defensa nacional, seguridad ciudadana y justicia; de la política global de infraestructuras y de actuaciones sectoriales necesarias, en industria y energía, cultura, I+D o agricultura, entre otras. Y en el segundo, de los intereses a pagar por la deuda pública, las transferencias a las corporaciones locales y las aportaciones a la Unión Europea. Los aumentos de autonomía tributaria y recursos de las comunidades autónomas no pueden orillar esta realidad.

La pérdida de la capacidad tributaria propia para la Administración central en una parte creciente del territorio limitaría su capacidad de respuesta ante choques asimétricos negativos como los que hemos padecido en los últimos 15 años

- La pérdida de la capacidad tributaria propia para la Administración central en una parte creciente del territorio limitaría su capacidad de respuesta ante choques asimétricos negativos como los que hemos padecido en los últimos 15 años. Esa pérdida también nos alejaría aún más de un escenario de sistema fiscal integrado y homogéneo en todo el país, más allá de los ejercicios de autonomía de los gobiernos subcentrales.

La fragmentación territorial de la gestión tributaria complicaría la labor recaudatoria y el control del fraude. Serían precisos mecanismos de compartición de información y coordinación muy avanzados y eficientes

- Una mengua de capacidad tributaria de la Administración central sin el correspondiente traspaso de sus pasivos financieros también afectaría negativamente al equilibrio entre el volumen de deuda acumulada por la Administración central y la base fiscal que la respalda. Esto conduciría a un deterioro de la calificación crediticia de la deuda soberana española.
- La cesión del 100 % del IRPF no tiene precedentes en los países federales de referencia de la OCDE. Esta solución limitaría la capacidad de definir desde una óptica global la progresividad del sistema fiscal español, de definir criterios distributivos comunes, de implementar medidas que se apliquen de manera igualitaria a toda la población, y de afrontar crisis asimétricas en el mapa autonómico.
- La fragmentación territorial de la gestión tributaria complicaría la labor recaudatoria

y el control del fraude. Serían precisos mecanismos de compartición de información y coordinación muy avanzados y eficientes. ¿Podríamos llegar a tenerlos? La realidad es que hoy no contamos con ellos en el ámbito de los tributos cedidos en manos de las agencias tributarias autonómicas; y la experiencia de articulación de las haciendas forales con la AEAT dista de ser óptima.

- La cesión del impuesto sobre sociedades (IS) con capacidad normativa a las comunidades autónomas abriría la puerta a la competencia fiscal nociva, aumentaría los costes de cumplimiento para los contribuyentes y elevaría el riesgo de fraude fiscal.

Implicaciones para el Estado de las autonomías

En perspectiva histórica, el acuerdo PSC-ERC nos conduciría a un cambio del sistema de financiación autonómica de naturaleza diferente al que produjeron las reformas aprobadas hasta la fecha. En el pasado, los cambios han permitido ir avanzando en una concepción de la hacienda autonómica como una hacienda federal. Con cada acuerdo, se avanzaba en autonomía tributaria y reforzamiento del espacio fiscal propio para las comunidades autónomas, en línea con las recomendaciones de la teoría del federalismo fiscal y la experiencia comparada de los países federales de referencia¹. Sin duda, persisten problemas, y son necesarios ajustes múltiples. El Libro blanco elaborado en 2017 los identificaba y sugería soluciones. Pero todas ellas en una lógica de avance progresivo. La literalidad del acuerdo es otra cosa. Y este punto es importante remarcarlo.

Algunos analistas consideran que el acuerdo sería un documento de máximos y en la fase de concreción sería posible adaptarlo para que encajase en la lógica del actual sistema de financiación de régimen común. La dificultad práctica de este enfoque es que los votos de una de las partes (ERC) son fundamentales no solo para la estabilidad del gobierno en Cataluña, sino para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2025 y para la mayoría de los proyectos que se discutan en el Congreso. Por eso, la capacidad de alejarse de las posiciones de ERC en la concreción del acuerdo es limitada. En todo caso, en este momento la única referencia sobre la que se puede discutir y extrapolar resultados e implicaciones es el texto acordado en julio. Y el acuerdo supone un giro hacia un modelo de carácter confederal, en el que las partes y no el todo se convierten en protagonistas. El ejercicio efectivo del poder tributario se traslada a la comunidad autónoma y convierte a la Administración central en fiscalmente subsidiaria. Se da la vuelta a la situación y conducimos a la Administración central a los que eran las haciendas autonómicas en los años ochenta: una hacienda financiada mediante transferencias.

En tercer lugar, si la esencia del acuerdo prosperase, se crearían incentivos intensos a que otras Comunidades pidan la extensión del acuerdo. La Comunidad de Madrid o Iles Balears saldrían ganando financieramente con una extensión del acuerdo a sus territorios. Incluso en Galicia, un territorio beneficiario neto de la redistribución interregional, el Bloque Nacionalista Galego (BNG) se ha sumado ya a esa reclamación. De generalizarse el sistema, se produciría no solo una reducción en la nivelación interterritorial, sino también una reducción en la capacidad fiscal de la administración central. Esta sería la

¹ Véanse al respecto los informes de Lago Peñas (2021) y Cadaval *et al.* (2024).

nota verdaderamente diferenciadora. Incluso en Estados Unidos, donde no existe un sistema explícito de nivelación interterritorial como en España, Suiza, Canadá, Australia o Alemania, el gobierno federal se reserva un amplio poder tributario sobre toda la unión y sus recursos propios para desarrollar políticas compensatorias de diverso tipo. En el escenario contrario, que el acuerdo no prosperase, será la referencia para los próximos años en Cataluña para una amplia mayoría social y electoral; algo que complica el retorno a un escenario de negociación multilateral sobre financiación autonómica, proyectando hacia el futuro algo que la Generalitat ha esquivado desde hace una década.

La propuesta de financiación autonómica planteada en el acuerdo PSC-ERC afecta al modelo de descentralización en España. Su aplicación, en los términos en los que aparece redactada, marcaría un punto de inflexión en el sistema de financiación autonómica, en las asimetrías y en el reparto vertical del poder y las relaciones entre el gobierno central y las comunidades autónomas.

Las decisiones que finalmente se adopten deberían garantizar que las preferencias mayoritarias de los españoles sigan alineadas con el modelo de Estado autonómico; lo que nos conduce a la necesidad de que, previamente, exista un debate amplio y bien informado sobre sus efectos e implicaciones.

Referencias

- CADAVAL, M., FERNÁNDEZ LEICEAGA, X., LAGO PEÑAS, S., MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2024). Propuestas para España. La reforma de la financiación autonómica. Foro Económico de Galicia. <https://foroeconomicodegalicia.es>
- DE LA FUENTE, A. (2024a). Las implicaciones financieras de un concierto catalán: Algunos datos y cálculos orientativos. Apuntes FEDEA, 2024/19. www.fedea.es
- DE LA FUENTE, A. (2024b). Algunas reflexiones al hilo del debate sobre el concierto catalán. Apuntes FEDEA, 2024/23. www.fedea.es
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. y LAGO PEÑAS, S. (2024). O impacto económico para Galicia da extensión dos sistemas de concerto. Foro Económico de Galicia. <https://foroeconomicodegalicia.es>
- GARCÍA DÍAZ, M. A. (2024). Para qué sirve la Administración central y por qué también ella necesita su autonomía. Apuntes FEDEA, 2024/27. www.fedea.es
- LAGO PEÑAS, S. (2021). 40 años de descentralización en España (1978-2018): Balance y perspectivas. Funcas. <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/02/Estudio-de-la-Fundaci%C3%B3n-95.pdf>
- PSC y ERC. (2024). Acord d'investidura entre el Partit dels Socialistes de Catalunya i Esquerra Republicana de Catalunya.

